Distritos eleitorais e federalismo na Primeira República

Wlaumir Doniseti de Souza*

Resumo: A proposta deste artigo é demonstrar a importância dos distritos eleitorais no sistema federativo da Primeira República como componente ímpar de hierarquização e controle eleitoral em prol dos interesses dos republicanos históricos de São Paulo.

Palavras-chave: distritos eleitorais; sistema eleitoral; federalismo.

Com a República, em 1889, contrapunham-se duas correntes: a primeira, a industrialista, caracterizada como democratista, modernizante, progressista, positivista, especulativa e inflacionária, em busca de novas oportunidades e protetora dos interesses dos banqueiros e do sistema bancário, com a penetração crescente do capital internacional; a segunda corrente, a dos agricultores, era conservadora e mais sólida no sistema político brasileiro, sendo a elite dela os cafeicultores do estado de São Paulo, que compunham a principal burguesia agrário-exportadora do Brasil.

Essas tendências distribuíam-se de maneira desigual pelos estados e consolidavam a expressão de Schwartzman (1975) de que, na República, o espírito de região, com o seu par, o federalismo, influía no governo, diferentemente do Império. Na República, a outrora província, que tinha seu administrador indicado pelo rei, passou à categoria de estado, com direito de eleger seu governo. Os principais compromissos do poder local e mesmo estadual passaram a ser assumidos no e com o estado, que foi consolidado pelo federalismo autonomista – estadualista – às custas do poder da União, e consolidado, em São Paulo, pela asfixia dos municípios (Kugelmas, 1986).

Essas correntes colaboraram para que ficasse contrabalanceada a unanimidade no Partido Republicano Paulista (PRP). Todavia, como partido único, o PRP tinha condições de aperfeiçoar-se em prol da consolidação do sistema de dominação oligárquico. Isto não impediria as cisões – manifestas pela disputa entre municipalistas e estadualistas, de industrialistas e agraristas. Essas tendências seriam o pano de fundo à eclosão de novas agremiações partidárias, ainda que efêmeras, com um programa limitado, como o Partido Municipalista, o da Lavoura, o Parlamentar, o Republicano Dissidente e o Republicano Conservador (Rosa, 1990, p. 119-120).

A corrente industrialista tinha limites a seu avanço. A agricultura destacava-se com o café, o açúcar e o algodão, os principais produtos exportados pelo país, desde as últimas décadas do Império até 1962, quando respondiam por 69% da exportação do Brasil, enquanto a produção industrial e a extrativa correspondiam a 31%. Era uma prevalência histórica (Carone, 1972, p. 19).

Todavia, segundo Cardoso (1977), com a República – mesmo sendo o café o principal produto nacional –, o primeiro grupo que se beneficiou com a mudança de regime foi o setor

* Mestre em História e doutor em Sociologia pela Unesp, respectivamente de Franca (FHDSS) e de Araraquara (FCL). Professor no Centro Universitário Barão de Mauá – Ribeirão Preto (SP). E-mail: wlaumir@hotmail.com.

industrial-financeiro, marcando o período de 1890/1891 como industrialista e inflacionário. Graças às articulações dessa corrente, manteve-se uma política protecionista às indústrias nacionais, com impostos altos à importação, até a ascensão de Campos Sales (1898-1902) ao poder da União. Entretanto, caberia a Rodrigues Alves (1902-1906) a principal ruptura com a ortodoxia liberal na política econômica, a favor dos fazendeiros de café.

Tentando conduzir o governo com mão-de-ferro, em proveito de certa centralização diferenciada em relação ao Império, e valorizando a indústria e o setor financeiro, Deodoro da Fonseca, que governou até renunciar, em 23 de novembro de 1891, assinou o Decreto Revocatório n° 511, de 23 de novembro de 1890, extinguindo, na República, o sistema distrital de voto que vigia no Império.

O encerramento da distritalização dos estados nas eleições colaborou, num primeiro momento, para que disputas pelo poder pudessem ser efetivadas segundo os interesses dominantes – industrial/financeiro –, em aliança com os homens da República.

A ausência de uma organização macrorregional de poder, no caso os distritos eleitorais, que hierarquizasse as forças políticas descentralizadoras rumo ao centro, com suas aspirações por verbas, cargos, poder e influência, rompia com um dos princípios sancionados no Congresso Republicano de 1874, de autonomia às forças regionais e locais no processo eleitoral. Os chefes e líderes regionais e municipais que viram frustradas suas expectativas de maior participação e representatividade na República passaram à oposição.

O 2º Congresso Republicano, de 1874, realizado em São Paulo, inscrevera no projeto da Constituição de São Paulo que seria eleito um deputado por município e o Senado, por circunscrições compostas por dois municípios, segundo o formato bicameral. O regionalismo e seu par, o municipalismo, eram interesses patentes na propaganda republicana (Telarolli, 1981, p. 468), o que era então frustrado pelo presidente da República.

Ausente a distritalização, abriu-se espaço para que os chefes e as lideranças disputassem a ampliação de seu espaço de poder e influência. Essa concorrência não seria calada pelos expurgos ou pela prevalente adesão para consolidar o regime. No governo de Deodoro da Fonseca, minava-se qualquer fórmula política viável aos republicanos históricos, aos adesistas e até aos partidários do federalismo, por não manter ou construir um sistema político viável aos interesses que poderiam compor uma maioria, ainda que regionalizada (Cardoso, 1977, p. 40).

Deodoro não percebeu que o sistema distrital, herdado do Império, e propalado na propaganda republicana em número maior de subdivisões, desde 1874, como reação ao processo de centralização eleitoral patrocinado pela segunda Lei dos Círculos, a de 1860, era meio de conseguir eleições representativas dos interesses dominantes e manter unidos os republicanos. A República dava seus primeiros passos e, com ela, os ensaios de modelo eleitoral.

Love (1982) e Cardoso (1977) são acordes em que, com o fim do Poder Moderador, tornava-se mais complicada a derrubada, retirada e/ou substituição de pessoas do poder local, estadual e federal. As instituições republicanas não conseguiam solucionar essa questão adequadamente devido à autonomia estadual e à eleição do governador do estado em conformidade ao pacto federativo. Por outro lado, como Deodoro, não percebiam os atores envolvidos que os distritos eram um aporte estrutural considerável ao poder de governo e era algo aspirado tradicionalmente pela maioria.

Apesar do protecionismo industrialista e do fim da distritalização, a renovação geral dos quadros políticos e das famílias não era possível. O adesismo era uma exigência do momento e ganhava espaço nos grupos ligados à expansão agroexportadora, em especial entre os cafeicultores paulistas. Iniciavam-se o encastelamento de situações estaduais e a oligarquização da República, amparada na crença da necessidade de um férreo princípio diretivo, excluindo-se a possibilidade de qualquer participação popular e sub-regional pelos distritos (Cardoso, 1977).

As crises do PRP, com suas dissidências e cisões, são como marcos do processo histórico que consolidou o avanço da tendência e da solução distrital às demandas macrorregionais, apesar de vividas e elaboradas em uma época anterior, no Império, como meio de afirmar e

refinar interesses econômicos e políticos. Em meio à crise econômica e ao apoio que o governo militar dava à corrente industrializante e aos banqueiros, a proposta de distritalização era vista como meio de viabilizar a representatividade dos agricultores no Poder Legislativo contra os avanços da primeira corrente.

Após a cisão de 1891, do PRP, e a renúncia de Deodoro da Fonseca, cabia a Floriano Peixoto (23-11-1891 a 15-11-1894) buscar uma alternativa, ainda que inspirada no Império, que possibilitasse a manutenção do poder e o fortalecimento das engrenagens das instituições republicanas. O governo de Floriano, caracterizado como a fase jacobina da República, combateu os especuladores e os banqueiros, demonstrando preocupação com o público ao buscar reverter a imagem da República, vista como mais corrupta e fraudulenta que o Império.

É comum entender-se, no Brasil, o jacobino como militarista, mas é também o homem que aspirava pela ampliação da participação política, emblemática na imagem da praça pública francesa, permeada, porém, por um paternalismo ditatorial do positivismo, por um lado; de outro, pela pretensão de poder e representação regional (Carvalho, 1999, p. 98).

O jacobino Floriano Peixoto, portanto, aproximava-se da tendência à distritalização dos estados, defendida pelos republicanos históricos de São Paulo e, ao fazê-lo, conseguira o apoio dos republicanos civis em maior grau que seu antecessor. Peixoto compreendera que não poderia ficar indiferente às querelas e demandas que se ampliavam na ausência de um poder central forte e aos distritos eleitorais aos quais os políticos estavam acostumados e anciavam por controlar.

No estado de São Paulo da última década do século XIX, havia o grande capital paulista, proveniente dos diversos níveis do complexo cafeeiro, e o médio e o pequeno capitais, restritos à lavoura, nas áreas tradicionais do Vale do Paraíba. Os políticos envolvidos na distritalização e na disputa pelo poder em suas sedes ou na capital notabilizaram-se por ser do primeiro grupo. Estes não teriam necessariamente os mesmos interesses de classe, apesar da cafeicultura em comum (Perissinotto, 1994).

Jacobino e apoiado por paulistas, Floriano sancionou a Lei n° 35, a 26 de janeiro de 1892, com pouco mais de dois meses de governo, a qual adotou, aos sufrágios federais de deputados, o sistema distrital. Era uma tentativa de consolidar o apoio dos paulistas ao seu governo e às instituições republicanas, uma vez que a sua presença no governo era um desafio a elas, pois não haviam decorrido dois anos da presença do presidente eleito no cargo até a renúncia. A resposta a esse problema foi política, bem como a Lei n° 35. Esta foi a primeira lei eleitoral federal promulgada após a Constituição e instituía distritos de três deputados eleitos pelo sistema de lista incompleta, realizada a apuração pela mesa eleitoral (Leal, 1949, p. 226).

Em junho de 1892, quando a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Federal legitimava a presidência de Floriano Peixoto, dispensando novas eleições, em uma decisão eminentemente política, buscava-se consolidar os governos estaduais de 23 de novembro de 1891 que apoiavam Floriano. Em todos os estados, iniciou-se um processo, liderado por Floriano, de reestruturação do poder estadual e, em dezembro, iniciou-se a deposição de governadores que representavam os interesses do presidente anterior, nomeando-se governadores de estado aqueles que estivessem atrelados aos grupos que os apoiavam.

Para realizar as deposições que desejava, Floriano via-se constrangido a buscar o apoio do Legislativo – e com isso atender à demanda por distritalização –, algo de que o imperador não necessitava, pois era ele que compunha o Legislativo Provincial pela simples deposição dos gabinetes, em uma gangorra entre liberais e conservadores, convocando novas eleições ao sabor das conveniências e fomentando, segundo Cardoso (1977, p. 42), um pseudoparlamentarismo imperial. Na República, a alternativa era compor com o Legislativo, porém Peixoto remetia a este as deposições para serem julgadas, a fim de dividir a responsabilidade por esses atos. Em última instância, isso se refletia nas bancadas regionais e em seus jogos de influência.

Ao compor com o Congresso, o sistema distrital melhor condiziria com a manutenção do poder federal e do federalismo, em estreita inter-relação com o macrorregionalismo oligárquico

e o compromisso dos coronéis. As deposições não causariam maiores estragos na estabilização do poder republicano devido ao sistema distrital, que colaborava para que elas, em nível estadual, não fossem gerais, amplas e irrestritas, mas, antes, direcionadas para que a redefinição do grupo no poder consolidasse determinadas oligarquias, conduzindo à dissidência apenas os grupos indesejáveis em cada distrito. Algo que poderia ser feito apenas com a política dos governadores, responsável final na construção de um sistema estável para marcar os limites e as regras do jogo político do poder.

Os distritos tinham um papel fundamental a desempenhar em face da Constituição, que implantou o federalismo, adjetivado por Eduardo Kugelmas (1986) de estadualismo autonomista: o de dirigir a fraude segundo as expectativas do centro, quer distrital ou estadual, e com o *estaduísmo* da política dos governadores. A fraude era um dos meios para conter os avanços da competitividade capitalista no terreno da política, no controle das eleições, o que a verificação de poderes atenuaria, embora dependente dos mandos pessoais e do acordo com os governos.

Ficava claro para todos que a facção que detinha o apoio do governo central seria o governo estadual. Ser governo federal era decisivo, e as facções estaduais passaram a digladiar-se em nome desse apoio, ampliando as divisões estaduais.

Os distritos federais surgiam, nesse contexto, como uma resposta às seguintes demandas: 1) regionalistas/municipalistas não contempladas pela Constituição Federal, em seu ardor estadualista; 2) de deposição dos homens que apoiavam Deodoro; 3) de reedição dos distritos à construção da paz entre as facções, que, em São Paulo, tinham zonas de influência historicamente construídas, desde a propaganda republicana.

O municipalismo ficava impedido com a dependência do município ao estado, passando pelos distritos. Construía-se a (inter)dependência do estado, constrangendo o município a acordos que, de outro modo, não sancionaria e, mesmo, propiciavam os meios institucionais que consolidariam o poder e a política dos governadores, montando uma rede de sustentação do poder, composta e recomposta em meio a acordos e crises do PRP.

Almejavam os distritos responder à ausência de um sistema político-partidário-eleitoral que hierarquizasse e disciplinasse o poder no plano da organização política real, para evitar a permanência do desencontro, sobretudo durante os governos militares, "entre o espírito do regime, representativo e, portanto, ansioso por uma estrutura política inexistente, e a prática burocrático-política, imbricada diretamente no Exército" (Cardoso, 1977, p. 38).

Tinham um papel hierarquizador os distritos eleitorais, onde o coronel representava não a sua cidade, mas a macrorregião. Com a distritalização, dá-se o reconhecimento institucional a um determinado centro de poder ao qual os demais coronéis, em escala de influências e relações inferior ao chefe, têm de recorrer para manter o compromisso coronelístico. Os deputados eleitos distritalmente não poderiam mais contar com os votos dispersos pelo estado, mas tão-somente serem fiéis à zona de algum coronel e de seu grupo distrital.

Assim, ocorria um processo único bifurcado: 1) a pseudoconfederação, traduzida em estadualismo, impedia o avanço de movimentos de centrifugação, rumo ao separatimo; 2) os distritos deviam possibilitar o processo de centralização eleitoral, apesar da aparência de descentralização, para que não mudassem os participantes do jogo de interesses regionais coadunados com as lideranças estaduais, ou seja, a composição das oligarquias agrárias que apoiavam Floriano Peixoto.

> A persistência dos mesmos grupos oligárquicos torna-se possível devido ao controle obtido com a regulamentação das leis eleitorais: leis, eleições a descoberto e verificação dos poderes completam o quadro da divisão distrital do Estado, facilitando, ao mesmo tempo que a restringem, a ação dos chefes numa zona geográfica mais limitada. Porém, coesão partidária e legislação eleitoral não impedem cisões dentro das hostes do PRP, como as dos anos de 1891, 1901, 1915, 1924 e 1926. Embora de intensidade variável, não chegaram a impedir a sistemática vitória sobre oposições. A primeira cisão [que antecedeu a distritalização] é mais grave: as três seguintes representam crises de duração pequena; a última resulta no desligamento definitivo de uma facção, que acaba

fundando o Partido Democrático. (Carone, 1972, p. 272)

Com os distritos federais, especificamente no estado de São Paulo, tentava-se fomentar a quebra final dos possíveis isolamentos autonomistas dos municipalistas, forçando a criação de uma ampla rede de interdependência regional e sub-regional, macro e micro, para compor o poder federal e, com isso, consolidar a influência de algumas personalidades. Os distritos rompiam com qualquer possibilidade de isolamento político. Os líderes municipais, ao menos os principais, tinham de entrar em acordo junto à Comissão Central e, com isso, compor o poder, baseado nos compromissos coronelísticos que, depois, serviriam de base à política dos governadores.

Os distritos, por outro lado, colaboravam para o crescimento do poder do estado, de sua instituição, possibilitando uma influência relevante na composição do Legislativo e, com isso, na arregimentação de verbas, obras, empregos.

O regional e o macrorregional faziam-se presentes no centro do poder federal, ao consolidar o federalismo e nele buscar influir, se possível interferindo e ganhando autonomia, pela eleição de deputados, para a indicação e a nomeação de pessoas a ministérios e a outros cargos importantes e de destaque na estrutura administrativa do Estado, a fim de, em ciclo vicioso, ampliar e legitimar seu espaço, embora relativizado pelas relações políticas e econômicas de interdependência. Tais manobras caracterizavam o que Cardoso (1977, p.38) denominou de “democratismo agrário-regional”, que mantinha “o jogo dos interesses regionais”.

Floriano Peixoto não perdera seus contornos de jacobino, apesar das articulações com o PRP, que possibilitaram aos ícones históricos de São Paulo ocuparem pastas de destaque em seu governo – Bernardino de Campos, a presidência da Câmara; Prudente de Moraes, a do Senado; Francisco Glicério, a de líder da maioria na Câmara Federal de Deputados, e, nas Finanças, Rodrigues Alves – homens de área tradicional em decadência. Esta era parte da oligarquia simpática à distritalização federal. Vinha, portanto, de São Paulo e de sua bancada um dos principais apoios a Floriano Peixoto.

Contudo, Floriano teria de enfrentar oposições para reforçar o poder presidencial em aliança com o PRP. Nesse laço de apoio Floriano–PRP, o Partido Republicano Federal (PRF – 1893-1897) surgia como uma engrenagem, a partir de São Paulo, liderada por Francisco Glicério, para intentar a consolidação da República e do poder federal na organização e controle dos estados, o que poderia romper com o modelo de federalismo adotado e de partido estadualista (Cardoso, 1977, p. 43).

Com Prudente de Moraes eleito presidente do país (novembro de 1894 a novembro de 1898), em substituição a Floriano Peixoto, com o apoio do PRF, parecia consolidar-se o poder político na República, com a maioria no Congresso Federal, liderada por Glicério. Todavia, era uma situação precária que regrediu pelo revigoramento das facções alijadas do poder, as quais perceberam, na eleição de Prudente de Moraes, a abertura de novas possibilidades, e com o posicionamento favorável do presidente de São Paulo, Campos Sales, aos regionalismos estadualistas e aos civis, em detrimento dos jacobinos centralizadores, dentre os quais Glicério.

Inicia-se então a crise de relacionamento entre Prudente de Moraes e o líder do PRF, Francisco Glicério, e seus aliados, que eram, na maioria, florianistas, jacobinos, centralizadores, os quais então se dividiam (Kugelmas, 1986, p. 49).

Todas as tentativas de Glicério em manter vivo o PRF eram inúteis, pois os antagonismos avançavam, em especial com o vice-presidente, Manuel Vitorino – aliado de Francico Glicério –, na presidência, em 1896, enquanto Prudente de Moraes submetia-se a tratamento médico. Quando, em 1897, Prudente de Morais retornou à presidência do país, não mais podia dissimular o distanciamento com o PRF, em meio aos acontecimentos de Canudos, levada a termo, no exercício de Manuel Vitorino, a chacina da coluna do governo, o que causava uma efervescência crescente.

O PRF não foi capaz de consolidar-se como partido nacional devido: 1) ao combate do jacobinismo; 2) ao controle que o partido nacional viabilizaria sobre a Câmara em detrimento do poder regional, propalado desde o Império e

consolidado em manifestos contrários a qualquer tipo de centralização; 3) à oposição que o presidente e os estadualistas manifestavam ao partido único e à identidade entre partido e Estado aspirada por Glicério; 4) à visível oposição do partido nacional à realidade, sancionada pelos PRs e traduzida na Constituição Federal, que sancionara o estadualismo-autonomista; 5) à possibilidade de "nacionalização das lutas estaduais".

No dia 29 de maio de 1897, sabia-se que Francisco Glicério não mais era o líder da maioria e seria derrotado na eleição à presidência da Câmara, em meio à crise final do PRF e do relacionamento de Glicério e Prudente. Ficavam divididos em meio à reorganização dos grupos e das forças políticas em prol das maiorias dos estados, de um lado, os florianistas e, de outro, os prudentistas. Estes, com o apoio da Bahia e de Pernambuco, tornando-se Arthur Rios, deputado da Bahia, líder da maioria (Kugelmas, 1986).

Enquanto Glicério liderava a oposição formada pelos três estados do Sul e por poucos paulistas a ele fiéis, como Rodolfo Miranda, e o governo federal, com o apoio da maioria dos paulistas, da Bahia, de Pernambuco e do Maranhão, ficava patente o epitáfio do PRF. Campos Sales ainda tentou conciliar as partes, mas não o conseguindo, preferiu unir-se a Prudente de Moraes e ser eleito o novo presidente do Brasil. Dizia-se ligado ao republicanismo histórico e não a um grupo específico, no caso os gliceristas, em sua campanha para ficar acima das lutas partidárias e facciosas que dissolveram o PRF.

Francisco Glicério, chefe do PRF, representava a linha dura, do florianismo, favorável à centralização e crítico da excessiva regionalização. Esta foi uma das razões pelas quais o primeiro partido que se propunha nacional fracassaria. Com o fracasso do PRF, os presidentes da República permaneceram na dependência de negociações que conduziam ao compromisso coronelístico e oligárquico dos principais donos do voto dos estados mais populosos e de alianças políticas com as oligarquias partidárias estaduais, em especial, com os grupos dos principais estados para viabilizar o funcionamento do sistema republicano no plano federal, a fim de escolher os presidentes a serem eleitos com o indispensável apoio político do parlamento. A desconfiança do poder central federal, herdada do Império, consolidou o regionalismo, que era favorável à distritalização (Motta, 1999, p. 58).

Organizar esses grupos para consolidar a dominação em distritos e direcioná-los no sentido dos acordos era fundamental, principalmente nos estados que elegiam a maior parte dos deputados federais. A contrapartida do compromisso eram os empregos e cargos públicos federais, verbas e apoio ao grupo no poder estadual e distrital que, durante o governo, mantinham a governabilidade.

Com o fim do PRF e a crise de relacionamento entre F. Glicério e Prudente de Moraes e Campos Sales, São Paulo viveu uma situação complexa, na qual, apesar do poder do PRP e de sua Comissão Central, se assistiu a uma disputa acirrada pelo poder que fomentaria o Partido da Lavoura e a tese da distritalização dos pleitos estaduais. Assim, a inferência de Motta (1999, p. 53) para com as causas da falência do PRF foi o motor dos avanços da distritalização dos Estados, pois "A competição real ocorria no interior dos PRs, entre facções disputando o controle da 'máquina' partidária, [onde...] *a luta efetiva era travada antes das eleições*".

Glicério, que era influente no novo oeste paulista, passa a aspirar por uma legislação que sobrepusesse aos distritos federais a distritalização do estado de São Paulo aos sufrágios estaduais, a fim de garantir sua representatividade junto ao poder de Estado e à reforma do modelo distrital implantado por Floriano Peixoto, pela Lei n° 35, de 1892.

Uma vez eleito, Campos Sales (1989-1902) passou a ser disputado pelas facções prudentista e glicerista. De um lado, os concentrados, liderados por Francisco Glicério, no ostracismo, e os partidários do PRF até recolocar-se no PRP, em 1903, quando fora eleito senador, demonstrando-se um forte articulador federal; de outro, os republicanos partidários de Prudente de Moraes que, como Campos Sales, não admitiam a solução de um partido nacional e almejavam manter a autoridade presidencial. Nesse quadro,

era necessária uma resposta articulada às forças políticas em ascensão e embate.

A atitude de Campos Sales em meio a essa disputa foi de estar acima das querelas partidárias, evitando tanto a solução dos prudentistas – construção de uma rede de alianças nacionais em conformidade com a divisão de forças e interesses do momento – quanto a dos gliceristas – defesa de um partido nacional com um sistema de aliança permanente. Por seu turno, para Campos Sales, a solução estaria na política dos governadores, o que era, na prática, a retomada da posição dos republicanos em detrimento dos concentrados.

Para reduzir as disputas regionais junto à presidência e limitá-las ao espaço dos estados, Campos Sales, que queria permanecer acima dos partidos e de suas facções, conduziu a reforma do regimento da Câmara Federal, incluindo um dispositivo que permitia controlar a diplomação dos candidatos eleitos à legislatura de 1900-1902, pela Comissão de Verificação de Poderes, de acordo com as situações estaduais. Institucionalizava-se ali a engenharia de manutenção da política dos governadores, como ficou conhecida, e denominada política dos estados pelo seu organizador, Campos Sales, em 1900, que tinha por base a tradicional dominação pessoal (Kugelmas, 1986, p. 55).

Construía-se uma engenharia de "*depuração* ou *degola* dos candidatos oposicionistas" de cada estado e não da União. Reconheciam-se a dominação pessoal e o mandonismo como garantias dos planos da Presidência da República. O reconhecimento complementava e garantia a dominação do eleitorado pelo compromisso coronelístico que entrelaçava a "dependência municipal" ao centro, para ter acesso a verbas e eleger ou fazer-se representar por deputados. Em 1900, reconheciam-se como "absoluto" o respeito ao princípio federativo autonomista dos estados e o direito de compor sua maioria livremente, em contrapartida ao situacionismo no plano federal.

Pela política dos governadores, ou segundo Campos Sales, a política dos estados, ou ainda política de concentração, essa denominação originalmente dada a essa convergência, segundo Rosa (1990, p. 122), a Comissão de Verificação de Poderes deveria reconhecer os candidatos eleitos pelos governadores dos estados. Política dos estados é mais acertada, pois evidencia o grau de autonomia relativa dos estados em meio ao estaduísmo.

A política dos governadores tinha na Comissão de Verificação de Poderes um instrumento de consolidação fundamental para minar a ascensão das minorias não-representáveis. Com isso, as facções do Partido Republicano, que não se faziam representar no governo estadual, eram expurgadas em um processo que se iniciava no preparativo das prévias – em um vaivém de políticos para entabular o compromisso coronelístico, centralizado em reuniões distritais –, consolidado nas urnas e garantido pela verificação de poderes.

Era um fragrante de inconstitucionalidade o Artigo 18 da Constituição de 1891, que previa a verificação ou o reconhecimento dos poderes como competência do Judiciário e não do próprio Congresso; todavia, isto era irrelevante. O Judiciário estava sob controle político e sem autonomia. Comissões de Verificação de Poderes havia nos três níveis, em uma composição piramidal do local, passando pelo estadual ao federal, em uma relação de interdependência, consolidada pela política dos governadores (Rosa, 1990).

De acordo com Carone (1972, p. 302), Campos Sales anunciava suas idéias desde 1896, portanto concorrendo com os princípios do PRF, quando as oligarquias se digladiavam pelo controle dos estados, em meio ao embate entre gliceristas e prudentistas, em uma demonstração de que o modelo distrital de pleito, da Lei n° 35, de 1892, não resolvera a questão e não conseguira estabilizar o Poder Executivo central, reconhecendo-se, pela política dos governadores, que era necessário consolidar primeiro a tendência geral de regionalização, de autonomia dos estados, a favor do estaduísmo, para depois sistematizar as forças internas que a compunham.

Leal (1949, p. 247), legitima a afirmação de J. J. Seabra, para quem a política dos governadores estava elaborada desde a Lei Alvim, na qual o traço comum era o fato de as urnas refletirem quem estava no controle do governo provincial, pois este tinha o poder de fazer as eleições, (re)compondo o poder. Entretanto, a

diferença fundamental era que o governo de província representava o gabinete e era indicado pelo imperador; na República, era eleito pela oligarquia que precisava ser reconhecida para além da eleição do governador estadual.

Segundo Leal (1949, p. 101, 245-246), a política dos governadores é *atribuída* erroneamente a Campos Sales, pois ele não foi o seu criador, antes seu institucionalizador, oficializando uma prática herdada do Império e *aggiornada* para compor a maioria na bancada federal. A política dos governadores "era mais o reconhecimento de um fato consumado que invenção de seu talento político". O poder processava-se no terreno estadual, uma vez que o presidente do país não mais podia indicar o governador estadual ou nomeá-lo, como no Império. Para não se indispor com o poder estadual e sua composição oligárquica, restava ao presidente da República compor o poder com essas elites no sistema de compromissos coronelísticos/oligárquicos, de modo que os governos estaduais e federal se consolidassem em uma reciprocidade de interesses. Apenas o interesse do município seria sacrificado em proveito da composição de poder distrital entrelaçado ao estadual e ao federal.

Com isso, o embate entre concentrados – gliceristas – e republicanos – prudentistas e salistas –, que aspiram ao domínio da Câmara e ao controle de seus estados, ainda que pela dualidade de Câmaras, foi impedido pelo acordo entre o presidente da República, Campos Sales, e os diretórios estaduais compromissados com os principais chefes estaduais – distritais – para compor a maioria.

Nos estados e, por vezes, nos distritos, onde a maioria era composta de concentrados, estes foram eleitos e diplomados pelo modelo sancionado pela política dos governadores; o mesmo ocorreu no caso dos republicanos, onde estes controlavam. Era a política dos governadores legitimando o governo estadual e a política dos coronéis de maneira formal, em troca de seu apoio ao governo federal. A verificação de poderes ficava, destarte, ao encargo das indicações dos governadores estaduais, como chefes do partido em aliança com os chefes distritais. Os vencidos, portanto, eram as oposições intransigentes que não aderiam ao governo do estado, a minoria de fato.

Assim, Campos Sales pôde manter-se acima dos partidos e realizar a manutenção do federalismo, em um autonomismo ainda maior que o até então vivido, dando-se vazão ao estaduísmo – a independência política de cada estado e sua maioria peculiar. Era o poder da facção dominante nos distritos dos estados, reconhecida institucionalmente no plano federal, devido aos limites do poder do presidente do Brasil e dos governadores dos estados que dependiam, para fazer as eleições, das oligarquias e dos coronéis, pertencentes, em alguns casos, a diferentes facções, mas com maioria distrital, embora não no plano estadual, apesar de aderente ao governo.

A política dos governadores colaborava para consolidar o autonomismo estadual, o pacto federativo segundo o modelo sancionado. Mas, de modo especial, fomentou o estaduísmo e inviabilizou a organização, na Primeira República, de um partido nacional, mantendo os diferentes partidos estaduais com liberdade para compor suas chapas.

Segundo Cardoso (1977, p. 48-49), o mecanismo para garantir a maioria estadual em prol do poder federal foi o de fazer com que a Comissão de Verificação de Poderes legitimasse as atas das maiorias, devidamente supervisionadas pelo presidente do estado para garantir a continuidade da manutenção do poder da maioria composta, sem surpresas nos distritos. Desse modo, Campos Sales conseguiu que a "multiplicidade das oligarquias locais consolidasse o poder em seu âmbito e chamou à Presidência a condução das grandes questões, para as quais contava com o apoio incondicional do localismo".

Pela política dos governadores, o chefe dos partidos republicanos seria o presidente da República, pois as oposições públicas ao governo estavam controladas, consolidando seu poder e o das oligarquias regionais que se expressariam pela chefia e pelo fortalecimento dos distritos eleitorais, um dos mecanismos explícitos de funcionamento do sistema político da Primeira República.

> Uma das peças angulares do 'sistema' que Campos Sales vai montar e que Pinheiro

> Machado ia corporificar é a relação da Presidência (a Lei Maior, a Federação, o Poder Moderador do Império) com o regionalismo e a multiplicidade de interesses locais e de facções. Ou seja, como podem as oligarquias se organizarem para fazer o *semblant* de um partido. (Cardoso, 1977, p. 46)

O pacto oligárquico engendrado por Campos Sales tinha por objetivo institucionalizar a liderança das pessoas que, nos estados, fossem capazes de manter a "soberania diretora" do voto ao redor do governo estadual em aliança ao federal, apesar da manutenção da autonomia federalista. Assim, o Executivo galgava maior relevância junto aos demais poderes e ao redor das maiorias estaduais, em detrimento das dissidências que não seriam apoiadas pelo governo federal, desde que a situação se empenhasse e fosse competente para fazer as eleições, no sentido de garantir a governabilidade no Legislativo.

Almejava conseguir a maioria na Câmara sobre os projetos de interesse da presidência e os dos estados que àquela estivessem aliados e, com isso, consolidar um modelo de equilíbrio institucional e político que ainda não havia sido alcançado. Os governadores tinham de garantir o apoio ao presidente, o mesmo em proveito da situação estadual, inviabilizando qualquer tipo de intervenção federal aos que aderissem ao plano federal, ao que se agregava a indicação de pessoas à nomeação federal. As facções oposicionistas estavam fadadas ao ostracismo – rompia-se com o modelo de alternância entre oposição e situação. Chegava-se ao fim da "fase de intensas lutas entre as facções que porfiavam nos Estados pela conquista do poder, pois, através desse recurso, consolidavam-se os grupos então dominantes em cada Estado" (Kugelmas, 1986, p. 58).

A distritalização funcionaria para aprimorar e garantir o mecanismo da política dos governadores, com a apuração realizada na sede distrital e não nas câmaras de cada município. Não eram todas as facções oposicionistas que eram postas fora do estado, apenas as que não tinham força suficiente para fazer-se representar junto à oligarquia dominante do distrito e em aliança com o governo estadual. As cisões internas ao grupo dominante fariam dos distritos as áreas de disputa, poupando o presidente da União e do estado. Se tivesse de haver alternância no poder, não seria nos cargos majoritários, mas tão-somente nos de deputados.

A política dos governadores pressupunha o comando de governadores fortes nos principais estados, os distritalizados: 1) para consolidar as principais decisões nacionais, o que significava permitir que as questões das diferentes zonas fossem ali resolvidas sem atingir o centro do poder; 2) para garantir os interesses dos estados em melhores condições econômicas e com as principais bancadas no Congresso Federal sendo respeitadas, consolidando um grupo dirigente nacional, composto pelos governadores e pelos principais chefes distritais; 3) o estado então reconheceria o vencedor local e o regional que aderissem ao centro em proveito da consolidação da política maior que fosse a estadual ou a federal. Aqui, o papel do governador do estado, como chefe do Partido Republicano, era estratégico, assim como a centralização das decisões, o quanto possível, na Comissão Central do partido. Era a política dos poucos, aspirada por Campos Sales.

À sombra do sistema da política dos governadores, ficou o sistema distrital de eleições; todavia, esta era uma engenharia fundamental para viabilizar a manutenção das relações de interdependência ao parceiro estratégico nesse jogo eleitoral e governamental, ou seja, o coronel da Primeira República, que perderia "sua razão de ser se não mais pudesse controlar o voto local". Nesse contexto, a sede distrital desempenhou um papel ímpar de organizar e hierarquizar a manutenção de relações tradicionais de poder (Love, 1982, p. 181).

Entretanto, a política dos governadores entrelaçava-se com a distritalização, evidenciando o quanto o federalismo autonomista contribuiu para a estabilidade dos governos, e ao coronelismo, no qual a diferença entre o coronel e o oligarca era o alcance de sua escala político-partidária: a do primeiro era local e/ou zonal/regional; a do segundo, estadual. Os distritos reconheciam a figura do coronel como imprescindível, mesmo após a política dos governadores, em que a reforma do modelo distrital refletia os ajustes ao um modelo de maior centralização e de participação de poucos, como

frisava Campos Sales. Os coronéis dos distritos federais participavam da política federal, bem como os dos distritos estaduais junto à política estadual, a política dos coronéis. Portanto, o sistema era organizado e planejado para que esses homens tivessem acesso ao poder central em nome de seu possível controle (Carone, 1972, p. 252-253, 268).

Com a interdependência estabelecida entre a distritalização federal, isto é, a política dos governadores e a política dos coronéis, Campos Sales conseguiu pôr fim às grandes reuniões nas quais todos deliberavam, pois era uma função para poucos e não para muitos, segundo ele. Conduzia-se a uma centralização das decisões federais pela hierarquização dos coronéis e sua fidelidade junto à Comissão Central dos PRs estaduais.

Esse papel do coronel em meio à oligarquia, segundo Carone (1972, p.252-253), é o reconhecimento do que Leal (1949, p.132) descreve magistralmente. As campanhas e as eleições eram resolvidas no município, embora as indicações de candidatos nem sempre o fossem. Os habitantes estavam subjugados ao município, mais do que ao estado ou à União, estando interligados ao sistema de poder municipal e às autoridades locais, coronéis ou não, estas, sim, ligadas às autoridades estaduais e federais. Os mapas com os resultados eleitorais distritais demonstram essas vinculações entre as autoridades municipais e as estaduais e federais. Quer fossem suicidas por enfrentarem a maioria estadual ou federal, quer por comporem com o poder dominante.

A eleição, de fato, realizava-se no reconhecimento das atas, quando os chefes chegavam a um acordo. Caso o governador se indispusesse com a maioria dos coronéis, veria seu governo inviabilizado, pois as manipulações eleitorais sempre iriam apoiar um grupo, e a estabilidade do sistema pressupunha que fosse a do governo, pois, embora pudesse prescindir do apoio individual de um ou outro coronel, de um ou outro distrito, não o podia da maioria. Pois esta era a natureza sistêmica do coronelismo que os distritos buscaram consolidar em detrimento das oligarquias rivais que, nem por isso, deixaram de crescer, e favorável à política dos estados (Carvalho, 1999, p. 137).

O coronelismo fazia parte do sistema político nacional, que era ancorado em negociações entre os coronéis e o governo, sendo preponderante que o governo estadual pudesse controlar o poder dos coronéis abaixo de si, concedendo-lhes cargos públicos. Em contrapartida, o coronel apoiava o governo com os votos do município. Nesse processo sistêmico de poder, o governador do estado apoiava o presidente do país, que reconhecia o controle do governador em seu estado e nas eleições federais, nas distritais, como parte da política dos governadores, em que o presidente respeitava a situação estadual. O governador respeitava as correntes dominantes nos municípios, mas, em especial nos distritos, consolidando o compromisso coronelístico (Carvalho, 1999, p. 132).

Nesse quadro distrital e de política dos governadores, Campos Sales governou com a maior tranqüilidade política vista até então pela República. No ano em que Campos Sales – natural de Campinas, 1841, e falecido em Santos, 1913 – coroava sua vitória com a política dos governadores, Prudente de Morais – nascido em Itu, 1841 – falecia, abrindo uma vaga de influência que seria ocupada por este naquela zona paulista, a do velho oeste.

Como presidente do país e chefe da política dos governadores, Campos Sales pôde indicar seu sucessor pela força de seu esquema, dando preferência ao "monarquista" Francisco de Paula Rodrigues Alves, um paulista do Vale do Paraíba, Guaratinguetá, então presidente do estado de São Paulo. Com o apoio de Minas Gerais e da Bahia, este teria o papel de fazer avançar e consolidar a política dos governadores, a qual queria adesão ampla ao presidente da União, por meio dos representantes estaduais, os deputados e os senadores federais.

Assim, os paulistas estavam acordes sobre a necessidade de maior estabilidade institucional e política e das divergências quanto aos meios de alcançá-la – o embate entre gliceristas ou concentrados e republicanos ou prudentistas, então salistas. Havia um projeto de dominação em curso que se desdobrava em dois níveis: 1) o estadual, no qual se buscava organizar um estado semi-soberano, com sua política à manutenção do café e à distritalização estadual; 2) o federal ou nacional, no qual se queria, quase

nostalgicamente, a "tranqüilidade" do período imperial. Desse ponto de vista, a eleição de Rodrigues Alves (1902-1906), representante dos barões do café e conselheiro do Império, era o reencontro dessa nostalgia com o poder, na qual a distritalização era parte do minueto (Kugelmas, 1986).

A coalizão de políticas entre Campos Sales e Rodrigues Alves (1902-1906) era algo sabido. E este, em carta àquele, citada por Kugelmas (1986, p. 62-63), escrevia que faria em São Paulo os mesmos esforços que Campos Sales fizera pela manutenção da ordem nacional ao procurar um "acordo" entre as rivalidades e divisões políticas. Isto traduziu-se no apoio à distritalização dos pleitos estaduais, em São Paulo, um modelo semelhante ao federal, que seria não a política dos governadores, mas a dos coronéis, no sentido de respeitar os interesses dos principais chefes regionais. A distritalização passava ao centro dos interesses.

Com Rodrigues Alves (1902-1906) na presidência do país, tem-se o "apanágio econômico da burguesia agrária paulista", um representante da "racionalidade empresária de agricultores aburguesados" que aspiravam a uma reforma, ou melhor, a uma "revolução dentro da ordem". Apesar de concordarmos com Cardoso (1977, p. 37) de que foram os anos de 1889 a 1902 "decisivos na constituição do sistema político republicano", pela confecção da "política dos governadores", sua consolidação deu-se com a reforma do sistema distrital no Brasil, propiciada pela Lei Rosa e Silva, de 15 de novembro de 1904, n° 1269; quatro anos após a implantação do sistema distrital na República, com a Lei n° 35, de 1892, sancionada por Floriano Peixoto, e em meio ao governo do primeiro presidente eleito pela política dos governadores, em que a data da promulgação era o símbolo da "Nova" República, então construída e consolidada sob os auspícios dos novos bandeirantes.

A Lei Rosa e Silva era um símbolo do papel contraditório desempenhado pelo São Paulo próspero e pelo Nordeste em decadência econômica, no jogo das elites políticas e econômicas no plano federal.

A lei, ao receber o nome de seu proponente, Rosa e Silva – uma oligarquia que, desde 1896, dominava Pernambuco, portanto, após a Lei n° 35/1892, e segundo o tradicional modelo de familismo, dos tradicionais detentores do poder econômico –, demonstrava quanto os interesses aparentemente irreconciliáveis podiam encontrar trânsito livre no terreno do político, onde o sonho acalentado pelos republicanos históricos de São Paulo encontrava esteio e acalento, mesmo sendo estes símbolos da prática da diversificação e da multifacetação dos grupos de interesses, do moderno capitalismo, do homem de negócios.

Abstract: The proposal with this article is to demonstrate the importance of the election districts in the federal system during the First Republic as an incomparable component in the hierarchy and election control in favor of the interests of the Historical Republicans of São Paulo.

Key-words: election districts; election system; federalism.

Referências

CARDOSO, Fernando H. Dos governos militares a Prudente – Campos Sales. In: FAUSTO, Boris. *O Brasil republicano***.** São Paulo: Difel, 1977. t. 3, v. 1.

CARONE, Edgard. *A República Velha.* Evolução política. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1971.

_____. *A República Velha.* Instituições e classes sociais. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1972.

CARVALHO, José M. de. *Pontos e bordados.* Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

KUGELMAS, Eduardo. *Difícil hegemonia:* um estudo sobre São Paulo na Primeira República. São Paulo, 1986. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

LEAL, Victor N. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Alfa-Omega, 1949.

LOVE. J. *A locomotiva*. São Paulo na federação brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. *Introdução à história dos partidos políticos*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

PERISSINOTTO, Rodrigo M. *Classes dominantes e hegemonia na República Velha*. Campinas: Editora da Unicamp, 1994.

ROSA, Zita de P. *A dominação legitimada.* São Paulo: Contexto, 1990

SCHWARTZMAN, Simon. *São Paulo e o Estado nacional.* São Paulo: Difel, 1975.

SOUZA, Wlaumir Doniseti de. *Anarquismo, Estado e pastoral do imigrante***.** São Paulo: Editora Unesp, 2000.

______. *Democracia bandeirante:* distritos eleitorais do Império à Primeira República. Araraquara, 2003. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquista de Araraquara.

TELAROLLI, Rodolpho. *A organização municipal e o poder local no Estado de São Paulo, na Primeira República.* São Paulo, 1981. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-Graduação em História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas de São Paulo.